

Date : 20071204

Dossier : IMM-6554-06

Référence : 2007 CF 1271

Ottawa (Ontario), le 4 décembre 2007

EN PRÉSENCE DE MADAME LA JUGE SNIDER

ENTRE :

EDWIN BOSTON

demandeur

ET

LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

défendeur

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

[1] Le demandeur est un Philippin qui est arrivé au Canada en 2002 et qui a présenté une demande d'asile. Par décision datée du 4 mars 2005, la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission) a rejeté sa demande d'asile au motif qu'il pouvait obtenir de l'État une protection. Après contrôle judiciaire, cette décision a été annulée et l'affaire a été renvoyée à la Commission (*Edwin Boston c. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration* (22 novembre 2005), Toronto IMM-1922-05 (C.F.)).

[2] Une nouvelle formation de la Commission a été convoquée pour la nouvelle audience. La Commission a conclu que l'unique point à décider était celui de l'existence d'une protection de l'État. Par consentement de l'avocat du demandeur, la Commission a rendu sa décision sur la foi du dossier que la formation antérieure avait eu devant elle, ce à quoi s'ajoutaient des conclusions écrites de l'avocat. Dans sa décision, datée du 16 novembre 2006, la Commission a refusé au demandeur la qualité de réfugié au sens de la Convention, aux termes de l'article 96 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR), et la qualité de personne à protéger, au sens de l'article 97 de la LIPR. Dans sa décision, la Commission a estimé que a) le demandeur avait à Manille une possibilité de refuge intérieur (PRI); et b) l'État philippin offre à ses ressortissants une protection suffisante.

[3] Le demandeur sollicite le contrôle judiciaire de cette décision.

Les points litigieux

[4] Tels qu'ils ont été plaidés devant moi, les points à décider sont les suivants :

1. La Commission a-t-elle négligé de bien étudier la question de l'existence d'une protection de l'État? Plus précisément, la Commission :
 - a. a-t-elle mal compris qui était l'agent de persécution?
 - b. a-t-elle négligé la preuve documentaire dont elle disposait?
 - c. a-t-elle commis une erreur en disant que le demandeur n'était pas exposé, aux Philippines, à un risque qui lui était propre?

2. La Commission s'est-elle méprise sur l'endroit que le demandeur voulait fuir et a-t-elle par là commis une erreur lorsqu'elle s'est interrogée sur l'existence d'une PRI?

[5] Le défendeur reconnaît que la Commission a commis une erreur dans sa conclusion relative à la PRI. Je partage son avis. Cependant, vu la conclusion de la Commission sur l'existence d'une protection offerte par l'État, cette erreur n'est pas déterminante pour la décision (*Sarfraz c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2003] A.C.F. n° 1974 (1^{re} inst.) (QL)). Par conséquent, les présents motifs ne s'intéresseront qu'aux conclusions de la Commission portant sur l'existence d'une protection de l'État. Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis qu'il n'y a pas lieu pour la Cour d'intervenir, et la demande de contrôle judiciaire sera donc rejetée.

Analyse

[6] En général, la norme de contrôle qui s'applique à la conclusion selon laquelle un demandeur d'asile peut obtenir de l'État une protection est la décision raisonnable (voir par exemple le jugement *Robinson c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 402, paragraphe 8). Selon cette norme, la décision de la Commission doit pouvoir résister à un examen assez poussé.

La Commission a-t-elle commis une erreur parce qu'elle s'est méprise sur l'agent de persécution?

[7] La norme de contrôle qu'il faut appliquer est globalement la décision raisonnable, mais la question de savoir qui est l'agent de persécution est une question de fait qui appelle le niveau de retenue le plus élevé. Dans la mesure où la preuve autorise la conclusion, je n'interviendrai pas. Dans sa décision, la Commission écrivait que « [l]e demandeur d'asile déclare que la police nationale des Philippines (PNP), ou un groupe qui y est associé, lui extorquait de l'argent ». Dans le contexte de la décision, il est clair que le « groupe » en question est la Nouvelle armée du peuple (NPA), un groupe de guérilleros sévissant aux Philippines.

[8] Selon le demandeur, la Commission a dit à tort que la PNP est le groupe qui lui extorquait de l'argent et que la NPA partage de quelque manière avec la PNP les fonds qu'elle extorque. De l'avis du demandeur, c'est là une conclusion de fait foncièrement erronée (*Carlos Enrique Sangueneti Toro c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1981] 1 C.F. 652 (C.A.); *Makoni c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2006] A.C.F. n° 1632 (QL); *Hodgkinson c. Simms*, [1994] A.C.S. n° 84 (QL); *W.W. Lester (1978) Ltd. c. Association unie des compagnons et apprentis de l'industrie de la plomberie et de la tuyauterie, Section locale 740*, [1990] 3 R.C.S. 644).

[9] Eu égard à l'ensemble du dossier, il ne fait aucun doute que la NPA est à l'origine des craintes du demandeur. La Commission écrit à juste titre que c'est la NPA – et non la PNP – qui extorquait de l'argent au demandeur. La question est de savoir si la Commission a commis une erreur en donnant à penser que le demandeur croyait que la PNP et la NPA travaillaient ensemble. À mon avis, elle n'a pas commis cette erreur.

[10] Je relève d'abord que la Commission écrit, au premier paragraphe de son analyse, que « [l]e demandeur d'asile déclare que la [PNP], ou un groupe qui y est associé, lui extorquait de l'argent » [non souligné dans l'original]. Plus loin dans le même paragraphe, la Commission précise que la NPA était à l'origine de l'extorsion.

[11] Quant à savoir s'il était raisonnable pour la Commission de dire que le demandeur craignait la PNP, ainsi que la NPA, et que les deux organisations étaient de quelque façon rattachées, je m'en rapporte à la preuve présentée à la Commission.

[12] Dans le dossier que la Commission avait à sa disposition, il était mentionné à plusieurs reprises que le demandeur craignait la PNP. La première mention figure dans le document initial de demande d'asile. Prié de dire de qui il avait peur, le demandeur a donné pour toute réponse « le gouvernement ». Dans son Formulaire de renseignements personnels (FRP), le demandeur ne désignait pas la NPA comme l'organisation qui lui extorquait de l'argent. D'ailleurs, dans son FRP, c'est la police, ou PNP, qu'il semble accuser d'extorsion, lorsqu'il écrit « j'étais au courant que diverses formes de corruption, y compris l'extorsion, sévissaient au sein des forces policières » [non souligné dans l'original].

[13] Alors même qu'il reconnaissait le rôle de la NPA, le demandeur a continué d'impliquer la PNP, ainsi que l'atteste l'extrait suivant de la transcription de la première audition du demandeur, transcription que la Commission avait à sa disposition dans la présente affaire :

[TRADUCTION]

LE PRÉSIDENT DE L'AUDIENCE : Alors, Monsieur Boston, pourquoi avez-vous décidé de ne pas retourner?

LE DEMANDEUR D'ASILE : Parce que cette fois, je crois que, derrière le groupe, il y a la Police nationale des Philippines, et elle sait que je fais encore la même chose [...]

[...]

LE DEMANDEUR D'ASILE : [...] et derrière eux, je crois qu'il y a la Police nationale des Philippines, parce que cette fois ils m'ont dit que je dois continuer de payer, et je crois que c'est pour cette raison qu'ils sont derrière le groupe. Je n'ai donc d'autre choix que de leur envoyer de l'argent parce qu'ils opèrent au niveau national.

LE PRÉSIDENT DE L'AUDIENCE : Qu'est-ce qui vous fait croire que la Police nationale des Philippines est derrière tout cela?

LE DEMANDEUR D'ASILE: Parce que, lorsque j'ai signalé une deuxième fois que je suis menacé de mort et victime d'extorsion [...] ils m'ont fortement recommandé de me soumettre à leurs exigences, et je sais que c'est cela qui se produit. Il y a de la corruption au sein de la Police nationale des Philippines, et ils pratiquent l'extorsion.

[14] Vu le dossier que la Commission avait à sa disposition, il n'était pas déraisonnable pour la Commission de décrire comme elle l'a fait les craintes du demandeur et le présumé agent de persécution.

La Commission a-t-elle commis une erreur dans sa manière d'évaluer la preuve documentaire?

[15] La Commission disposait d'une importante preuve documentaire concernant les activités de la NPA. Après examen de la preuve documentaire, elle est arrivée à plusieurs conclusions :

1. elle a conclu que, selon la preuve documentaire, il y avait de violents affrontements entre les forces gouvernementales et la NPA, ce qui contredisait le témoignage du demandeur pour qui les forces gouvernementales et la NPA

s'associaient dans des pratiques d'extorsion. L'État condamnait les alliances des responsables de la sécurité dans les activités d'extorsion;

2. la NPA est de taille modeste et se limite en général à deux régions éloignées des villes;
3. la preuve relative à l'extorsion pratiquée par la NPA concerne surtout l'extorsion dont sont victimes les entreprises et les politiciens;
4. la NPA commet des assassinats, mais le gouvernement fait de sérieux efforts pour y mettre fin. D'après la preuve « il est difficile de croire que c'est une force importante qui contrôle le pays ».

[16] Selon le demandeur, certaines preuves documentaires ont été négligées et la Commission a commis des erreurs de fait. Il y aurait notamment les erreurs suivantes :

- la preuve documentaire ne dit pas que la NPA est un petit groupe confiné à des régions loin des villes;
- la preuve documentaire montre que la NPA pratique l'extorsion et assassine des citoyens ordinaires; ses actes ne se limitent pas « aux entreprises et aux politiciens »;
- la Commission n'a pas tenu compte d'un affidavit récent de la mère du demandeur selon lequel la police n'avait rien fait lorsqu'elle avait été menacée par la NPA;
- la Commission a fait observer que « un seul décès est un décès de trop. Mais [...] il est difficile de croire que c'est une force importante qui contrôle le pays », mais cela dissimule le fait que, selon l'article d'Amnesty International Philippines (« Amnesty International Philippines », en ligne : Amnesty International Philippines

[Toro, précité; arrêt *Banque Canadienne Impériale de Commerce c. Rifou*, \[1986\] 3 C.F. 486 \(C.A.\)\).](http://web.amnesty.org/web/web.nsf/print/8A589C2B4C3A570680256FE3004CD1B1>.)

[17] Je ne suis pas persuadée que le demandeur a réfuté la présomption selon laquelle la Commission a tenu compte de l'ensemble de la preuve produite. D'abord, les notes infrapaginales de la décision de la Commission renvoient à la plupart, sinon à la totalité, des preuves documentaires. Deuxièmement, la Commission cite explicitement – dans la note infrapaginale 12 de la décision – l'un des articles (Manny Mogato, « To fund a revolution » *Newsbreak* (31 mars 2003)) qui, selon le demandeur, ont été laissés de côté. Finalement, la Commission fait plusieurs fois explicitement référence au cartable de documents contenant les articles qui selon le demandeur ont été laissés de côté.

[18] Contrairement à ce qu'affirme le demandeur, ces articles sont aptes à appuyer la conclusion de la Commission selon laquelle, aux Philippines, la taille de la NPA et l'étendue de ses activités d'extorsion sont limitées.

[19] Je reconnais avec le demandeur que les documents soumis à la Commission contenaient des articles qui montrent que la NPA vise aujourd'hui, dans ses activités d'extorsion, de « simples citoyens » partout aux Philippines, mais la Commission a accordé la préférence aux articles d'après lesquels le rôle de la NPA est plus restreint. Plus précisément, la Commission s'est fondée sur les *Country Reports of Human Rights Practices 2005* et sur le *Europa World Book 2005*, tous deux

compris dans le Cartable de documentation de Toronto pour les Philippines, au motif qu'ils venaient de sources qui n'ont « aucun intérêt quant au résultat de la demande d'asile ». La Commission aurait pu être plus précise quant aux raisons qu'elle avait de faire davantage confiance aux documents qu'elle a invoqués, mais je ne crois pas que sa décision soit déraisonnable au point de justifier son annulation. Il est impossible pour la Commission d'évoquer chacun des articles d'un cartable de documentation. S'il y a lieu de croire que la Commission a tenu compte de toute la preuve qu'elle avait à sa disposition et si elle explique d'une manière rationnelle les raisons qu'elle a de s'en remettre à tel article plutôt qu'à un autre, ses conclusions ne devraient pas être modifiées (décision *Sarfraz*, précitée, paragraphe 11).

[20] Contrairement à ce qu'affirme le demandeur, qui dit que la Commission n'a pas tenu compte de l'affidavit de sa mère, je relève que la Commission s'y est en réalité référée. Comme elle l'écrit dans sa décision :

L'avocat du demandeur d'asile a présenté de nombreux documents à l'appui de la demande, lesquels ont été examinés avec soin par le tribunal [...] Les deux premiers documents sont des affidavits de la mère du demandeur d'asile et de sa voisine [...] les affidavits sont datés de 2006 [...] Notons que la mère du demandeur d'asile avait déclaré dans un affidavit précédent que, lorsqu'elle signalait des étrangers qui rôdaient autour de sa maison, la police patrouillait son voisinage [non souligné dans l'original].

[21] Encore une fois, je ne crois pas que le demandeur a réfuté la présomption selon laquelle la Commission a examiné l'ensemble des preuves qu'elle avait à sa disposition.

[22] Par ailleurs, comme je l'expliquerai plus en détail ci-dessous, la Commission a estimé que le gouvernement des Philippines faisait « de véritables efforts pour traiter avec [la NPA] ». Vu cette

conclusion, il n'était pas nécessaire pour la Commission de considérer explicitement l'affirmation de la mère du demandeur, qui écrivait dans son affidavit « j'ai pris note des incidents [...] mais jusqu'à maintenant rien n'a été fait et les hors-la-loi sont encore libres ». En effet, comme on peut le lire dans l'arrêt *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Villafranca*, [1992] A.C.F. n° 1189 (C.A.) (QL) :

[...] lorsqu'un État a le contrôle efficient de son territoire, qu'il possède des autorités militaires et civiles et une force policière établies, et qu'il fait de sérieux efforts pour protéger ses citoyens contre les activités terroristes, le seul fait qu'il n'y réussit pas toujours ne suffit pas à justifier la prétention que les victimes du terrorisme ne peuvent pas se réclamer de sa protection [non souligné dans l'original].

[23] En somme, je ne suis pas persuadée que la Commission a négligé la preuve documentaire ou que ses conclusions concernant la nature de la NPA ou son niveau d'activité ont été tirées au mépris de la preuve.

La Commission a-t-elle commis une erreur parce qu'elle n'a pas tenu compte du risque propre au demandeur?

[24] La première formation de la Commission avait cru le demandeur lorsqu'il disait avoir été victime d'extorsion. La Commission a repris depuis le début l'examen de l'affaire du demandeur, mais elle n'a pas dit qu'elle ne croyait pas le demandeur. Dans sa deuxième décision, la Commission doit être présumée avoir admis la véracité du récit du demandeur. Le demandeur affirme donc que la Commission a commis une erreur parce qu'elle n'a pas pris en compte le risque qu'il courait personnellement, lorsqu'elle s'est demandé s'il pouvait obtenir de l'État une protection. Je ne partage pas son avis.

[25] Ayant admis le récit du demandeur (ou à tout le moins n'ayant pas dit qu'elle ne croyait pas le demandeur), la Commission tient des propos pour le moins déroutants lorsqu'elle écrit : « La corruption et les meurtres politiques constituent un risque généralisé n'importe où aux Philippines, et accorder la protection à des personnes comme le demandeur d'asile ne relève pas du mandat de la Commission. » Cependant, la décision de la Commission doit être considérée comme un tout et non être examinée à la loupe (*Miranda c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] A.C.F. n° 437 (1^{re} inst.) (QL)). Si l'on considère l'ensemble des motifs exposés dans la décision, il est évident que le raisonnement de la Commission était en réalité le suivant : la Commission admet que la corruption est présente aux Philippines, y compris au sein de la police. La Commission admet le récit du demandeur sur les activités d'extorsion de la NPA. Cependant, la Commission conclut que la corruption policière n'est pas endémique et que l'État s'emploie résolument, avec un certain succès, à lutter contre la NPA. Par conséquent, la Commission croit que l'État peut encore apporter une protection suffisante au demandeur.

[26] Considéré dans sa totalité, la décision de la Commission s'accorde donc avec les propos tenus par la Cour d'appel sur la protection étatique, dans l'arrêt *Villafranca*, précité.

[27] L'argument du demandeur s'appuie sur l'interprétation qu'il donne d'un arrêt de la Cour suprême du Canada, *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689, page 726, et sur le fait que, d'après lui, l'arrêt *Villafranca* de la Cour d'appel est incompatible avec l'arrêt *Ward*. Je suis en désaccord avec lui sur l'un et l'autre point. La Commission, la Cour fédérale et la Cour d'appel ont appliqué ces deux précédents ainsi que d'autres (voir par exemple l'arrêt *Kadenko c. Canada (Solliciteur général)* (1996), 143 D.L.R. (4th) 532 (C.A.F.)) dans d'innombrables situations

semblables à la présente. Même si le demandeur a subi une persécution qui n'était pas exercée par un mandataire de l'État, la protection offerte par l'État peut être considérée à travers le prisme de la protection offerte à tous les citoyens d'un État. La question est la suivante : la preuve établit-elle qu'il est raisonnablement probable que le demandeur sera persécuté à son retour?

[28] La Commission a présumé, dans la présente affaire, que le récit du demandeur était crédible et elle a analysé l'ensemble de la preuve documentaire relative à l'agent de persécution, à savoir la NPA. Sauf preuve contraire, un État qui peut apporter une protection suffisante à tous ses citoyens susceptibles d'être persécutés par la NPA peut raisonnablement être jugé capable aussi de protéger une personne qui a été victime de la même organisation. La Commission n'a donc pas commis d'erreur en faisant porter son analyse sur le niveau de protection dont bénéficient tous les habitants des Philippines à l'égard de la NPA.

Dispositif

[29] Pour conclure, je ne suis pas persuadée que la Commission a rendu une décision déraisonnable quand elle a dit que le demandeur pouvait obtenir une protection de l'État philippin. Puisque cette conclusion suffit à statuer sur la demande d'asile, toute erreur concernant l'existence d'une PRI est sans conséquence. La demande de contrôle judiciaire sera rejetée.

[30] Aucune des parties n'a proposé une question à certifier. Aucune question ne sera certifiée.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. Aucune question grave de portée générale n'est certifiée.

« Judith A. Snider »

Juge

Traduction certifiée conforme
Jacques Deschênes, LL.B

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-6554-06

INTITULÉ : Edwin Boston c. Le ministre de la
Citoyenneté et de l'Immigration

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 22 NOVEMBRE 2007

MOTIFS DE L'ORDONNANCE : LA JUGE SNIDER

DATE DES MOTIFS : LE 4 DÉCEMBRE 2007

COMPARUTIONS :

Yehuda Levinson POUR LE DEMANDEUR

Judy Michaely POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Levinson & Associates POUR LE DEMANDEUR
Avocats
Toronto (Ontario)

John H. Sims, c.r. POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada